

危機にある鳥取市財政の現状と今後の課題

藤田安一*

Present situation and Problems of Tottori City's Finance in Crisis

FUJITA Yasukazu*

キーワード：鳥取市，財政，市町村合併，地方債，地方交付税

Key Words: Tottori city. Public Finance. Merger of Cities, Towns, Villages. Government Bonds. Local Grant Tax

はじめに ― 本稿の課題

本稿の初めにあたって、今なぜ鳥取市の財政を検証する必要があるのかについて述べておこう。

いわゆる「平成の大合併」によって、新制鳥取市が誕生し本年でちょうど10年が経過した。2004年11月1日、9市町村の合併で新しい鳥取市がスタートした当時は、これによって鳥取市の新たな発展が切りひらかれると大々的に叫ばれ、市の財政危機も大幅に緩和されるかのような期待が吹聴された。

しかし、合併して以降、この期待は見事に裏切られた。鳥取市の人口はよりいっそう減少し、地元の中小零細企業の廃業、商店街の空き店舗は増え、市民所得は減少し続けてきた。とくに、鳥取市の中心地に比べて周辺地域の人口減と経済力の低下は、合併によって加速され深刻な過疎化に悩まされている。さらに、本稿で考察の対象とする鳥取市の財政に関しても、合併して以降も改善されず莫大な借金を抱え依然として厳しい状況にある。

それどころか今後、人口減にともなう地方税収の減少や地方交付税算定替の期限切れによる地方交付税の削減などによって鳥取市の歳入は減り続ける。その一方で、従来の借金に加えて合併特例債の発行による自治体の財政負担、さらには公共施設更新のための財政支出などによって歳出の増加は避けられない。この歳入と歳出のギャップが鳥取市財政を圧迫し、ますます財政危機が進展していく可能性が高まっている。

そのため、このままでは鳥取市は持続可能な財政を確保できないのではないかと不安が強まり、莫大な財政支出をとまなう庁舎の新築・移転反対の市民運動に発展した。結果は、2012年5月住民投票の実施にまで至り、市長と多くの市議員が推進する新築・移転賛成派を破って、庁舎の現地での耐震改修を主張する市民派が勝利した⁽¹⁾。こうした市民運動の背景には、鳥取市財政への「不安」とそれが市民生活に与えるマイナス影響への市民の「不満」があった。

そこで本稿の課題は、合併10年の節目にあたり、市民にとって未だに、いや益々不安を増幅しつつある鳥取市の財政を分析し、その問題点と今後の課題を明らかにすることにある。

*鳥取大学地域学部地域政策学科

1. 市町村合併と財政

まず、現在の鳥取市における財政分析に入る前に、嫌がおうにも国民に自治体財政が危機的状況にあることを示した市町村合併と、それに関連する財政問題について簡単に述べておこう。

2004年から2005年をピークとして、なぜ市町村合併が全国的に繰り広げられたのか。自治体にとってのその最大の理由は、言うまでもなく地方自治体の財政悪化であり、合併しないことには、この財政危機を切り抜けられないと自治体が判断した結果にほかならなかった。

しかし、合併をしても財政が好転するというわけではない。自治体の財政力が衰えつつある中で、合併であったため、債務を多くかかえた市町村が一緒になればなるほど、合併した自治体全体の借金が増える。加えて、合併に関係する事業を合併特例債で実施することは、より多くの借金を自治体が抱え込むことにほかならず、将来、借金返済の不安を高めることになる。さらに、合併したにもかかわらず、予定していた地方交付税が当初の予測よりも減額されたため、予算を立てられない状況に追い込まれた地方自治体も少なくなかった。一体、何のための合併だったのかが厳しく問われる事態となった。現在においても、その後遺症に悩まされ脱却できない自治体も多い。

そもそも今回の市町村合併は、根本的に大きな問題点をもっていた。それは、合併が自治体の内的必要性から発したものではなく、何よりも国が自らの財政危機を緩和するための手段として実施したことにある。

周知のように国と地方自治体が抱える膨大な債務のうち、自治体と比べて国の債務はその3分の2以上を占め、国の借金が圧倒的に多い。そこで、国は歳出のなかで、いつも上位を占める社会保障費、国債費、地方交付税の削減を図ろうとする。しかし、社会保障費はどんなに削減しようとしても高齢化にともなう医療、介護など社会福祉にかかる自然増は避けられない。また、国債費はこれまでの借金返済に当てられる固定された経費であり、削減の対象とはならない。

それに対して、地方交付税は国から地方自治体への補助金であり自治体の合意なしに削減することも可能であり、自治体の数が少なくなればなるほど地方交付税の総額を減らすことができる。こうした国の思惑が、市町村の数を減らすための合併へと向かわせた。当時3200余りあった市町村を1000にまで再編成していくことを目標に実施された。

そのための手法として、政府は1998年から補正係数など地方交付税算定基準を変更することによって、人口4000人未満の町村への地方交付税の段階的な削減を開始した。こうした「兵糧攻め」によって、とくに小規模自治体の合併をすすめるための政策がここに始まったのである。このような国による地方交付税の削減は、地方交付税に大きく依存していた小規模な自治体にとっては、もはや今後の財政計画が成り立たないと判断せざるをえないほどのインパクトを与えるものとなった。

他方で、自治体が合併した場合には、国から種々の財政支援が受けられた。そのなかで代表的なものが地方交付税の算定替と合併特例債の発行である。

1999年の合併特例法の改正によって、普通交付税算定の特例期間を10年とし、国はこの間は、たとえ合併したとしても合併しなかったと仮定して、それぞれの自治体ごとの地方交付税を算定し、その合計額を保障することとした。また、この1999年の法改正によって、新たに合併特例債制度を創設した。これにより、合併に関係した事業のうち、最大で事業費の95%まで地方債が発行でき、その返済に当たっては、起債の元利償還金の70%を国が地方交付税で措置することとされた。

以上、政府は自治体に渡す地方交付税を削減することによって、現在の厳しい自治体財政をより一層厳しい事態に追い込みながら、他方で、合併した場合には2重、3重にも特例的に財政支援を

施した。この手法によって、わが国の地方自治体は自らの将来を考える余裕もなく、合併せざるをえない状況に追い込まれていったのである⁽²⁾。

こうした国の半ば強制的な手法によって、全国的に市町村合併が展開された。鳥取市もその例外ではない。むしろ、鳥取市の合併は旧鳥取市を中心に、国府町、鹿野町、青谷町、気高町、福部村、河原町、用瀬町、佐治村の9市町村が合併するという大型合併として全国的に注目されたほどであった。

2. 鳥取市の合併と財政問題

(1) 合併以前の鳥取市の財政状況

鳥取市の財政は、合併前後で大きく変化する。それは、単なる量的変化ではない。本稿では、その質的变化に注目するが、まず鳥取市が平成の大合併を実施する直前までの鳥取市の財政状況をみておこう。

戦後、鳥取市は1953年に「昭和の大合併」で15カ村を編入した。しかし、その影響は大きく1956年には財政破綻の末に財政再建団体へ転落。その後約10年間にわたる苦難の財政再建の道を歩むことになる。この間の事情を『鳥取市誌』は次のように述べている。少々長くなるが、歴史的文章なので、引用しておこう。

「(昭和)27年4月17日の大火災による復旧事業費の増加と合併促進法施行に先だち28年7月に周辺15カ村の合併で1836万9000円の赤字を引き継いだため、29年度末には3億2208万9000円の赤字が累積した。そのため市財政は極度に逼迫し、事業の支払繰延は慢性化して遂には毎月の職員俸給すら遅延する状態となり、3カ月あるときは1カ月の短期資金により細々とした財政運営がなされるに至ったのである。また資金繰りの唯一の頼りとしていた政府資金による一時借入金も、長期債の元利償還金延滞によりきびしく制限を受ける結果となり、遂には市内金融機関から協調融資を受け、限られた財政資金で辛うじて地方公共団体として面目を保つに過ぎなかった。このため31年2月、地方財政再建特別措置法が施行されるやいち早くその適応を受け、財政再建債3億1800万円(政府債1億5800万円・縁故債1億6000万円)を借り入れることによって当面の財政危機を切り抜け、30年度から39年度まで10カ年間の財政再建計画を策定し、自治省(当時自治庁)の直接指導監督のもとに必要最小限度の行財政運営を余儀なくされたのである。」⁽³⁾〔()は引用者〕

この頃は、合併にともなって財政破綻した自治体は少なくなかったとはいえ、鳥取市の場合には戦後の財政需要の増大に加えて1952年の鳥取大火からの復興経費が重なり極度の財政困難に陥った。財政再建団体になってからの鳥取市は、直接国の監督のもと住民サービスの削減と住民負担の増大、公共施設の統廃合、職員給与の大幅カットなど、非常に厳しい財政運営を1964年まで強いられたのである。

したがって、この経験をした職員や議員が、まだ存在している間は2度と財政再建団体になるまいと、鳥取市は曲がりなりとも財政規律に注意を払ってきた。しかし、世代が交代し、その記憶が薄れるにつれて財政の弛緩が始まる。世はあげてバブルの時代に入り、税收増を当て込んでの財政膨張が始まっていく。しかも、バブルが弾けて以降も財政の膨張は止まるどころか、景気回復のためと称して、より一層の財政支出がおこなわれた。その主役は、借金をしての大規模な公共事業であった。

鳥取市の場合、公債費と公共事業費は、いずれも1990年代に入ると顕著に増加し始めている。こ

れは、言うまでもなく、バブルの崩壊とそれにとまなう景気対策のために地方債に依存する公共事業が大規模に実施されたことによる。公共事業費の増加は、公共事業がバブルの時代には内需拡大のテコとして、また1990年代のバブル崩壊の時期には景気浮揚策として強力に推進され、この政府の政策に地方自治体が広範に協力させられた結果である。

1992年から2000年にかけての時期に、鳥取市が実施した公共事業は事業費が20億円以上のものだけでも、童謡・唱歌・おもちゃのミュージアムである「わらべ館」30億4900万円、サッカー場「バードスタジアム」40億3000万円、養護老人ホーム「なごみ苑」23億800万円、歴史博物館として建設された「やまびこ館」56億7300万円、森林公園「とっとり出合いの森」25億2300万円、湖山池の周辺整備費40億7800万円、鳥取環境大学の建設に71億3400万円、障害者福祉センターである「さわやか会館」20億1200万円などであり、次々と箱物造りの大型公共事業が推進されていった⁽⁴⁾。

こうした公共事業の実施を主な原因として生じた鳥取市の市債残高は、1991年には366億円であったものが、2000年度では約800億円と、この10年間で2.2倍にのぼっている⁽⁵⁾。この額は、先に示した鳥取市の年間一般会計予算総額をはるかに超えるものとなった。

こうして鳥取市の財政状況は、財政再建を果たして以降1990年代に入り急速に悪化していったのである。このことが、財政的な特例をちらつかせた国の誘導に載って、鳥取市が合併に向かっていく大きな要因であった。

他方、2004年に鳥取市と合併することになる8町村は、このような鳥取市の財政状況について冷静に把握していなかった。むしろこの段階においても、鳥取市が財政再建を果たして以降、バブル期に入るまでの比較的健全な財政運営に心掛けていた頃の鳥取市をイメージしていた。そのために各町村財政の厳しさも手伝って、鳥取市と合併すれば財政危機も緩和されるのではないかとの甘い思い込みで、鳥取市との合併に流れ込んでいったのである。

(2) 合併以後の鳥取市の財政状況と削減される住民サービス、および住民負担の増大

「人が輝き まちがきらめく 快適・環境都市 鳥取」—これが、鳥取市の合併当時のスローガンであった。合併によって、どんなにすばらしい街ができるのかと、期待をもたせて新制鳥取市がスタートした。しかし、そこで待ち受けていたのは、余りにも住民にとって厳しい現実であった。その証拠に、合併によって鳥取市の財政と住民へのサービスおよび住民負担が、どのように変化したかをみておこう。

鳥取市の財政は普通会計において、決算ベースでみると合併直前2003年度の609億円から合併直後の2005年度には874億円と大幅に膨張した。この間、地方の自主財源である地方税は199億円から236億円へと金額的には少し増大しているものの、収入全体の占める割合は32.6%から27.0%へと減少した。それに対して依存財源である地方交付税、国庫支出金、地方債の合計は246億円から449億円へと増大し、収入に占める割合は40.3%から51.3%へと大幅に増大している⁽⁶⁾。そのために鳥取市財政は、合併による財政基盤の強化は単なる掛け声だけに終わり、実体はより一層の依存財源を目あてとする財政基盤の弱体化を招く結果となった。

なかでも、鳥取市が抱えた地方債残高は、2005年時点で普通合計だけでも1272億円にもおよぶ。そこに、公営企業会計の借金1218億円をたすと新制鳥取市の債務残高は2490億円と膨大な額になる。合併前の鳥取市の普通会計および公営企業会計の総債務残高が2003年に1661億円であったのと比較すると、合併によっていかに莫大な借金に膨れあがったのかがわかる⁽⁷⁾。合併前の鳥取市における借金の大きさもさることながら、合併によって他の市町村の借金を抱え込んだ結果である。

それに加えて、市町村合併と軌を一にして国が取り組んだ三位一体改革によって地方交付税が大幅に削減された。2003～2006年度の4年間で4.1兆円も削られた。鳥取県の場合には、2003年度に1738億円であった地方交付税が、2006年度は1469億円に減っている。実に、この間276億円もの大幅な減少となった。これによって、ますます鳥取市の財政は厳しさを増していく。当時、鳥取市の財政担当者が「市町村合併という国策に協力したのに、国からこんな仕打ちをうけるとは」と嘆いたほどであった⁽⁸⁾。これでは、誰が考えても合併以前よりも楽な財政運営ができるはずがない。

事実、合併して以降、鳥取市は住民への行政サービスのカットと住民負担の増大をはかっていく。その主なものをみておこう。

住民税における個人均等割が合併前の 2003 年には 2500 円であったものが、合併したとたんに 3000 円に引き上げられた。同じく住民税の法人部分は旧河原町、旧用瀬町、旧佐治村では 12.3%から 2010 年度には 14.7%に上げられ、全体が旧鳥取市の制度に統一された。

固定資産税については、旧福部村、旧用瀬町、旧佐治村、旧気高町、旧鹿野町が 1.4%であったものが、これも旧鳥取市の制度に統一されて 2010 年度からは一律 1.5 に引き上げられた。

国民健康保険料の所得割では各市町村でばらつきがあったものの、およそ 6%から 7%だったものが、合併後除々に引き上げられて 2007 年度には鳥取市全体として 8%に統一された。それに従って均等割も平等割も上げられていった。

遠距離通学費補助については、その対象がこれまで小学生では 2 kmないし 2.5 km以上で補助されていたのが、2010 年度からは一律 3 km以上に統一された。

保育料においては、合併して以降、旧鳥取市と旧国府町では引き下げられものの、その他の 7 町村では引き上げの傾向がみられた。

下水道使用料においては、保育料とは逆に合併して以降、旧鳥取市と旧国府町では引き上げ、その他の市町村では引き下げられた。

ゴミ袋の料金では、合併時の 2004 年度にいったん鳥取市の料金に統一されたのち、2007 年度に大一枚あたり 60 円となった。この料金は、合併前の旧鳥取市では 11.6 円、旧国府町では 20 円、旧福部村では 25 円であったために、大幅な引き上げとなった。

胃がん、肺がん、子宮がん、大腸がん等の検診では、合併以前に無料であった旧市町村も合併して以降、2010 年度には全ての地域で有料化されていった。

以上の点から合併前後の住民への行政サービスと住民負担の変化をみると、全体として合併前と比較し住民にとって不利な方向に変えられていったことに気づく。また、他の地域が旧鳥取市に合わされていった事情もうかがえる。

こうした変化は、とくに合併した周辺の旧町村から大きな批判的となった。それもそのはず、全国的に合併前には「サービスは高い地域に合わせ、住民負担は低い地域に合わせる」と言って合併を進めてきた経緯がある。それを信じて合併に賛成した住民からは、現在でも「こんなはずではなかった」「約束が違うではないか」と批判が聞かれる。一体、「何のための合併であったのか」また「誰のための合併だったのか」——今でも、この根本問題が問われている。

こうしたなか、現在の鳥取市の財政は合併から10年を経て、どのような状況にあるのか。次にみておこう。

3. 現在の鳥取市財政の特徴と問題点

(1) 鳥取市財政の特徴

現在の鳥取市の財政は、一口で言うと合併を契機として表面化した財政問題を何ら解決することのない状況にある。

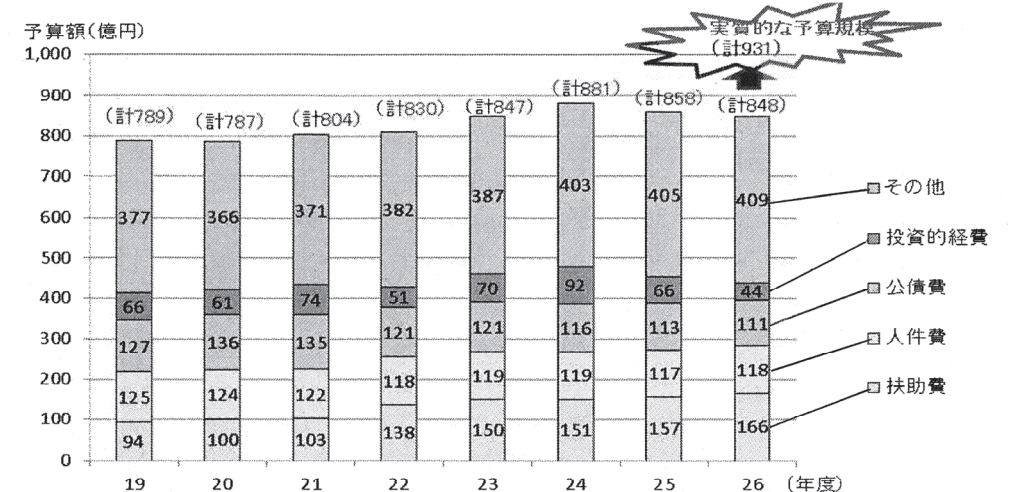
まず、第1に膨大な地方債務の累積だ。

2012年度現在、鳥取市における普通会計の地方債残高は決算ベースで1039億円にのぼっている。米子市は633億円で市民一人当たり直すと鳥取市50万4000円、米子市42万3000円となる⁽⁹⁾。鳥取県内では米子市の財政状況の悪さは有名で、市町村合併の時には、周辺の町村では米子市とだけは合併したくないとの評判が高かった。そのために、米子市は淀江町とだけ合併したに過ぎない。8町村と合併した鳥取市との大きな違いである。その米子市と比較しても鳥取市は一人当たり10万円も借金が多い。

市民の負担はこれだけではない。地方債に限っても普通会計以外の公営企業会計では1641億円の地方債残高がある。普通会計と合わせれば鳥取市は2680億円の借金をかかえている⁽¹⁰⁾。鳥取市民一人当たりの借金額は約134万円だ。

この債務に関わる財政状況は、10年前合併した当時の2005年度普通会計における地方債残高1272億円および公営企業会計の地公債残高1218億円、合計2490億円よりも増大していることに注意しなければならない⁽¹¹⁾。この10年間、財政が厳しいという理由で住民サービスの削減や住民負担の増大を進めてきたにも関わらず、財政状況の好転をみなかったということは、経済状況の影響もさることながら、後に検討するように、根本的には鳥取市の財政が旧来の箱物行政、公共事業重視の行政から脱却していないことを示している。

図1 予算総額とその内訳の推移



※ 実質的な予算規模とは、26年度当初予算に25年度2月補正経済対策分、26年度6月補正、大規模事業を含めたもの。

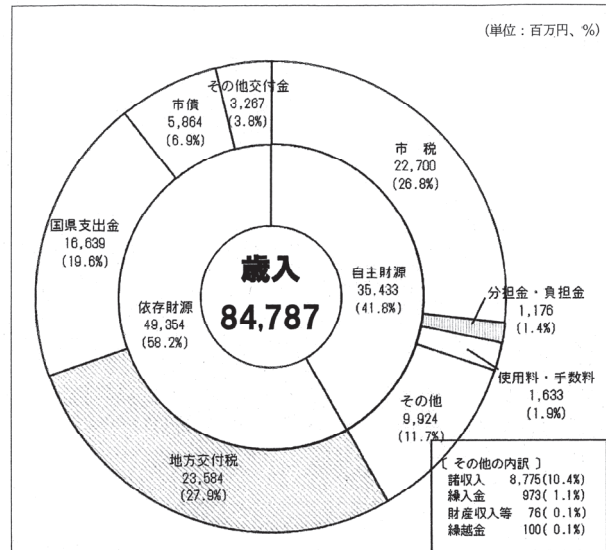
(出典) 鳥取市総務部行財政改革課「明るい鳥取市の未来を築く予算」2014年2月14日

第2に、依然として進む財政規模の膨張である。

合併以降、鳥取市の財政規模は図1にみられるように、2008（平成20）年度には787億円と一時的に縮小したものの、その後、再び膨張を始め、2009年度には800億円を超えて、本年2014（平成26）年度には今後の補正予算が追加されることによって900億円を突破することは確実となっている⁽¹²⁾。

最近のこの財政膨張の要因は、明らかにアベノミクスによる地方財政の影響である。現在、安倍政権は「成長戦略」と称して戦後初めて100兆円を突破するとみられる来年度予算を編成している。自民党の「国土強靱化計画」によって、またぞろ大規模な公共事業を全国的に展開しようというのだ。これに地方自治体が相乗りするという、かつて展開された構図が復活。その財源は、言うまでもなく公債である。財政膨張、その財源は借金。これで財政再建がおこなわれるはずがない。完全に国も自治体も財政規律を失ってしまっている。

図2 2014（平成26）年度予算における歳入状況



(単位：百万円、%)

| 区分 | 26年度 | 25年度 | 増減率 | 主な増減理由 |
|-------------|---------------|---------------|--------------|--|
| 自主財源 | 35,433 | 35,383 | 0.1% | 自主財源比率④41.2%→④41.8% |
| 市税 | 22,700 | 22,515 | 0.8% | 法人市民税、軽自動車税の増、個人市民税、固定資産税、市たばこ税の減 |
| 分担金・負担金 | 1,176 | 1,610 | -27.0% | 観ダム関連事業負担金の減 |
| 使用料・手数料 | 1,633 | 1,553 | 5.2% | 砂の美術館使用料(観光施設使用料)の増 |
| その他 | 9,924 | 9,705 | 2.3% | (仮称)医療看護専門学校建設補助金のための基金取り崩しの増 |
| 依存財源 | 49,354 | 50,427 | -2.1% | 依存財源比率⑤58.8%→⑤58.2% |
| 地方交付税 | 23,584 | 24,072 | -2.0% | 地方消費税交付金・市税収入等による基準財政収入額の調整、補正財源等の留保額の確保 |
| 国庫支出金 | 16,639 | 16,341 | 1.8% | 臨時福祉給付費交付金、生活保護費等に伴う国庫支出金の増 |
| 市債 | 5,864 | 7,009 | -16.3% | 骨格予算編成に伴う、新規事業(市有施設の耐震化事業、道路、河川事業)などの減 |
| その他交付金 | 3,267 | 3,005 | 8.7% | 地方消費税交付金の増 |
| 合計 | 84,787 | 85,810 | | |

(出典) 前掲「明るい鳥取市の未来を築く予算」

第3に、財政基盤の弱体化に、なんらブレーキがかかっていないという点である。

一般的に財政基盤の強さは、自主財源の大きさに比例する。鳥取市の場合、図2にみられるように現在2014年度の自主財源の中核をなす市税の全歳入に占める割合はたった26.8%しかない。かつて3割自治と言われてわが国の自治体の自立性のなさが揶揄されたが、その3割にも満たないことに注意すべきである。他方、依存財源は58.2%と6割を占めている⁽¹³⁾。ここに、もっぱら国からの補助金や借金に依存している財政の弱さがある。前述したように、この状況は合併以前よりもさらに悪化しており、依然として鳥取市は財政基盤の弱さを露呈している。

(2) 鳥取市財政の問題点

以上のような鳥取市財政の特徴が、どのような問題を引き起こしているか。次にみておこう。

鳥取市はこうした財政危機のなか、引き続いて住民サービスの低下と住民負担の増大をはかっている。鳥取市が2013年8月に作成した「第5次鳥取市行財政改革大綱に基づく後期実施計画」では、今後ますます行政部門の民間委託や完全民営化に向けて急ピッチで取り組みを強めるとした。その分野は、市営住宅や保育園などの施設から公営バス、移住・定住促進業務や除雪業務に至まで、広範囲に及ぶ。例えば、すでにその結果として、市内にあった鳥取市立保育園33園が公設民営や完全民営化によって26園に減らされた。

さらに、職員の削減である。市職員（一般行政職）は2010～2014年の5年間で133人の減、さらに2016年までに31人の減とする予定である⁽¹⁴⁾。これが実現すれば、合計2010～2016年で164人の削減がおこなわれることになる。行政改革という名の人員削減が過度に進めば、日常の業務遂行に支障をきたす。そのマイナス影響は、住民サービスの低下に直結する。

地方分権化の名のもとで、国の権限が府県へ、府県の権限が市町村へと移譲されている。しかし、これを受ける自治体が財政難で人員を減少しているなかでは、新たに受けた仕事を遂行していくのに精一杯で、しっかりと住民のための行政を展開する余裕を失ってしまう。これでは、何のための権限移譲かわからない。ましてや、公共事業の財源を確保する目的で、職員を削減するに至っては本末転倒と言わなければならない。

表1 支所における職員数の推移

| 定期人事異動 | H16.11.1 | H17.6.1 | H18.7.1 | H19.6.1 | H20.6.1 | H21.4.1 | H22.5.1 | H23.4.1 | H24.4.1 | H25.4.1 | H26.6.1 |
|--------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 国府支所 | 42 | 38 | 35 | 34 | 31 | 27 | 26 | 25 | 24 | 22 | 20 |
| 福部支所 | 28 | 26 | 26 | 26 | 24 | 23 | 21 | 21 | 20 | 19 | 18 |
| 河原支所 | 47 | 41 | 34 | 34 | 32 | 28 | 27 | 25 | 24 | 23 | 22 |
| 用瀬支所 | 33 | 31 | 28 | 28 | 25 | 23 | 22 | 21 | 20 | 19 | 18 |
| 佐治支所 | 26 | 26 | 26 | 26 | 24 | 23 | 22 | 21 | 20 | 19 | 18 |
| 気高支所 | 44 | 41 | 33 | 31 | 29 | 25 | 25 | 24 | 23 | 22 | 21 |
| 鹿野支所 | 30 | 28 | 29 | 28 | 26 | 24 | 24 | 22 | 21 | 20 | 19 |
| 青谷支所 | 42 | 37 | 33 | 32 | 31 | 27 | 26 | 25 | 24 | 23 | 22 |
| 合 計 | 292 | 268 | 244 | 239 | 222 | 200 | 193 | 184 | 176 | 167 | 158 |

(出典) 鳥取市総務部職員課提供資料

とりわけ深刻なのが、職員数である。合併してこの10年間に、どれぐらい支所の職員数が減少したか。表1が、それを表している。合併してから次第に職員数を減らして、現在ほぼ合併時の半数となっている。では、さらに合併する前と比較してみよう。以下は、合併前から合併後、現在までの各支所の職員数の推移をみたものである。

| (支所名) | 2004. 4. 1(合併前) | 2004. 11. 1 (合併時) | 2014. 6. 1(現在) |
|-------|-----------------|-------------------|----------------|
| ・国府支所 | 99人 → | 42人 → | 20人 |
| ・福部支所 | 62 | 28 | 18 |
| ・河原支所 | 121 | 47 | 22 |
| ・用瀬支所 | 74 | 33 | 18 |
| ・佐治支所 | 70 | 26 | 18 |
| ・気高支所 | 128 | 44 | 21 |
| ・鹿野支所 | 80 | 30 | 19 |
| ・青谷支所 | 109 | 42 | 22 |
| 合計 | 743人 | 292人 | 158人 |

合併前には合計743名いた支所の職員数は、まず合併により約3分の1に減り、さらに合併後は当初の5分の1にまで減ってしまった。合併によって権限は中央に移り、支所は単なる窓口化した。そのため、決定には時間がかかり住民の要求に対する返答は遅れがちになる。しかも、合併による影響で、職員が短期で他の支所に配置転換されることによって、職員と地域住民との繋がりが断ち切られてしまった。

こうした変化から起こる住民の不満も少なくない。先日鳥取市周辺の支所の調査に行った際、たまたま見かけた一人の住民に、合併の前と後との役場・支所の変化について質問した。答えは、次のとおりであった。

「合併前には、私が役場に入ると、職員のひとが私をみるやいなや、私の名前を呼んで、今日は何の用事ですか、と尋ねてくれた。しかし、それが今では、支所に行っても職員は、黙々とパソコンに向かって仕事をしているだけです。」

住民からこのような答えが返ってくるのも無理はない。なぜなら、合併前には役場の職員はほぼ全員、地元の自治体に居住していた。しかし、合併してからの支所の職員は、合併した他の自治体出身の職員も混じっており、短期間のうちに支所を転々とする仕組みとなっている。したがって、支所の職員は現在働いている自治体を熟知し住民の顔を知っているとは限らないのだ。

なるほど、支所は元の役場にあり住民からの距離に変わりはない。しかし、この住民にとっては以前に比べてずいぶん離れてしまったと感じていることであろう。行政の効率性をもつばら優先させた市町村合併の問題点を、まざまざと見た思いがした。

4. 鳥取市財政の今後の課題

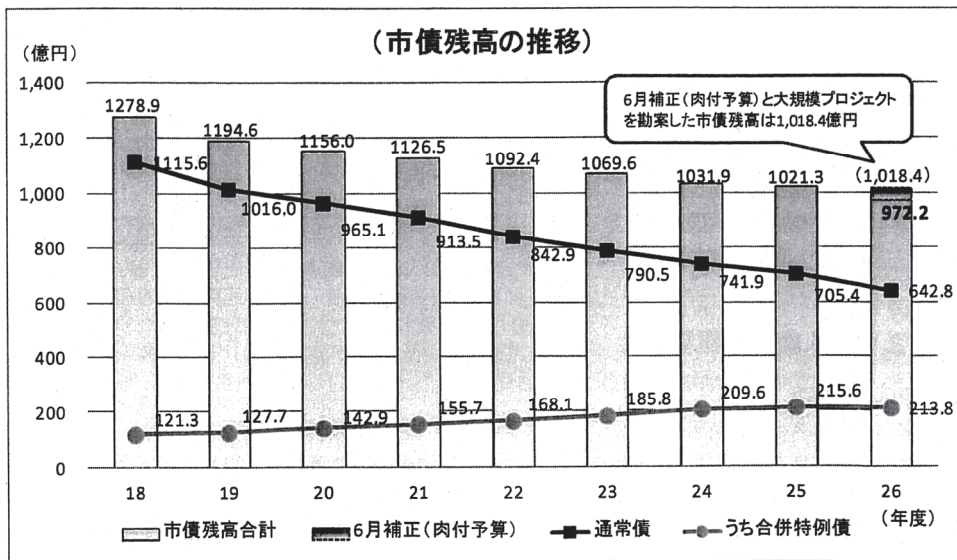
(1) 歳出に関する課題

以上のような財政状況と、それが地域あるいは住民に与える影響のなかで、果たして鳥取市の財政は持続できるのであろうか。ここで、まず財政の持続可能性を問題とする場合の注意点について

述べておこう。

今までのような財政運営を続けられないことは、すでに夕張市の財政破綻にみられるように、過去の経験から明らかである。だからと言って、自治体の借金を減らすことを目的に、住民サービスの削減、住民負担の増大、職員数の減少などを推し進めていけばどうなるか。

図3 市債残高の推移



(出典) 前掲「明るい鳥取市の未来を築く予算」

なるほど、自治体の債務残高は減少していくであろう。事実、鳥取市では3図にみられるように、最近、若干市債残高の減少がみられる。合併してからの普通会計の市債残高を時系列的にみると、2006(平成18)年度の1278億円から2014(平成26)年度の1018億円へと、除々に低下していることがわかる⁽¹⁵⁾。

しかし、この傾向をもって鳥取市財政が健全化に向かっていると早合点してはいけない。なぜなら、すでに指摘したように、その原因は、住民サービスの削減、住民負担の増大、職員数の減少などを強く推し進めた結果にある。借金は減っても住民負担は増大し、これが住民生活の困難と所得の低下をもたらせば、自治体にとっては住民税などが減収となる。また、住民の貧困化が進むことで自治体の福祉関係費が増大し、いずれは自治体の財政基盤を弱めることになる。これでは、財政が持続性を獲得することにはならない。

それどころか、鳥取市の財政は今後ますますその危機を深めていくことに注意しなければならない。その理由は、以下のとおりである。

表2 合併特例債の活用状況（2014年5月31日現在）

| (単位:百万円) | | | (単位:百万円) | | |
|----------|--------------------------|---------|----------|-------------------------|----------|
| No. | 事業名 | 借入額 | No. | 事業名 | 借入額 |
| 1 | 同和地区環境整備事業 | 92.9 | 82 | 鳥取市立城北小学校校舎増改築事業 | 776.6 |
| 2 | 鳥取地域・国府地域防災行政無線整備事業 | 919.2 | 83 | 鳥取市立桜ヶ丘中学校増築事業 | 310.1 |
| 3 | 福楽分団消防ポンプ車格納庫整備事業 | 16.6 | 84 | 鳥取市立鹿野中学校耐震補強事業 | 46.8 |
| 4 | 国英地区公民館新築事業 | 107.6 | 85 | 鳥取市文化センター改修事業 | 106.1 |
| 5 | 鳥取市民会館老朽化改修事業 | 39.9 | 86 | 末恒地区公民館新築事業 | 97.8 |
| 6 | 河原幼稚園整備事業 | 463.6 | 87 | 福部小・中配膳室新築事業 | 16.0 |
| 7 | 除雪車両等整備事業 | 114.5 | 88 | 移動図書館車整備事業 | 26.4 |
| 8 | 市道橋梁改修事業 | 532.9 | 89 | 図書館車庫整備事業 | 7.1 |
| 9 | 災害防除(美萩野1号線・予備費分) | 12.4 | 90 | 図書館情報管理システム統合事業 | 112.5 |
| 10 | 鳥取駅バリアフリー化整備事業 | 23.3 | 91 | 汚水処理施設統合整備事業(河原・大和神戸地区) | 90.2 |
| 11 | 鹿野地区街なみ環境整備事業 | 17.2 | 92 | 鳥取市病後児保育施設整備事業 | 27.7 |
| 12 | 西町緑地整備事業 | 479.1 | 93 | 鳥取市立美保南小学校校舎増築事業 | 271.6 |
| 13 | 重箱緑地整備事業 | 280.2 | 94 | 鳥取市立城北小学校屋外運動場整備事業 | 50.3 |
| 14 | 浸水対策事業 | 404.2 | 95 | 鳥取市立桜ヶ丘中学校屋外運動場整備事業 | 71.9 |
| 15 | 片原駐車場整備事業 | 230.8 | 96 | 鳥取市立青谷小学校統合事業 | 7.6 |
| 16 | 道の駅外構ほか整備事業 | 1.3 | 97 | 砂の美術館整備事業 | 701.2 |
| 17 | 県営街路地元負担金 | 85.8 | 98 | 市道宝木酒津水尻道路整備事業 | 17.7 |
| 18 | 岩美地区道整備交付金事業負担金 | 167.4 | 99 | 南中学校水泳プール改修工事事業 | 32.6 |
| 19 | 汚水処理施設統合整備事業(警報設備) | 158.0 | 100 | 福祉文化会館改修事業 | 63.3 |
| 20 | 汚水処理施設統合整備事業(蔵田・馬場・国英) | 161.8 | 101 | 鳥取市立大和地区公民館改修事業 | 10.1 |
| 21 | 鳥取市立修立小学校校舎改築事業 | 533.1 | 102 | 駅南庁舎電算室整備事業 | 241.5 |
| 22 | 鳥取市立末恒小学校耐震補強事業 | 216.4 | 103 | 東郷橋点整備事業(河原・用瀬) | 55.0 |
| 23 | 鳥取市立用瀬小学校校舎耐震補強事業 | 91.0 | 104 | サッカー場整備事業 | 16.5 |
| 24 | 鳥取市立西郷小学校屋外運動場耐震補強事業 | 43.0 | 105 | 市道駅前太平橋空間整備事業 | 481.7 |
| 25 | 鳥取市立佐治小学校校舎耐震補強事業 | 79.5 | 106 | 湖山港公園整備事業 | 268.4 |
| 26 | 鳥取市立富桑小学校校舎耐震補強事業 | 74.4 | 107 | 鳥取市立気高中学校校舎輪廊改修事業 | 5.1 |
| 27 | 鳥取市立浜坂小学校校舎耐震補強事業 | 88.7 | 108 | 放課後児童クラブ専用施設整備事業 | 30.5 |
| 28 | 鳥取市立河原中学校校舎改築事業 | 617.7 | 109 | 農村環境改善センター美穂会館増築事業 | 19.6 |
| 29 | 鳥取市立小中学校耐震補強事業 | 530.0 | 110 | 鳥取市立河原第一小学校 校舎外壁改修事業 | 37.2 |
| 30 | 鳥取市立湖東中学校校舎耐震補強事業 | 119.1 | 111 | 鳥取市立河原中学校屋外運動場整備事業 | 65.0 |
| 31 | 中学校維持補修事業 | 3.3 | 112 | 鳥取市立湖山小学校校舎耐震補強事業 | 114.6 |
| 32 | 浜坂小学校放課後児童クラブ専用施設整備事業 | 17.8 | 113 | 鳥取市立浜村小学校保健室改修事業 | 2.4 |
| 33 | 給食センター整備事業 | 116.9 | 114 | 鳥取市立北中学校校舎耐震補強事業 | 53.0 |
| 34 | 鳥取市立青谷小学校水泳プール改修工事事業 | 25.6 | 115 | 鳥取市立面影小学校校舎耐震補強事業 | 184.5 |
| 35 | 気高町農業者トレーニングセンター改修事業 | 1.2 | 116 | 公共交通機関利用促進総合再編事業 | 11.3 |
| 36 | プール整備事業 | 29.8 | 117 | 鳥取市弓道場整備事業 | 468.1 |
| 37 | 鳥取市民体育館屋上防水改修事業 | 6.3 | 118 | (仮称)若葉スポーツセンター整備事業 | 1,589.4 |
| 38 | 西町緑地駐車場整備事業 | 13.5 | 119 | 国府町総合支所整備事業費 | 11.5 |
| 39 | 鳥取市立散岐小学校プール補修事業 | 11.6 | 120 | 鳥取市立久松小学校耐震補強事業 | 50.1 |
| 40 | 東郷地区公民館児童館複合施設建設事業 | 120.3 | 121 | 鳥取市立明治小学校耐震補強事業 | 3.5 |
| 41 | 防火水槽整備事業 | 13.5 | 122 | 鳥取市立東中学校屋外運動場耐震補強事業 | 4.3 |
| 42 | 美保南小学校第2校課後児童クラブ専用施設整備事業 | 9.4 | 123 | 消防救急無線デジタル化事業 | 15.1 |
| 43 | 鳥取市立国府中学校屋外運動場耐震補強事業 | 7.9 | 124 | 河原工業団地団連施設整備事業 | 677.9 |
| 44 | 鳥取市立湖南小学校耐震補強事業 | 111.3 | 125 | 人権交流プラザ改修事業 | 7.2 |
| 45 | 小学校屋外運動場改修事業 | 41.2 | 126 | 鳥取市立美和保育園耐震補強事業 | 17.6 |
| 46 | 面影小学校トイレ改修事業 | 42.0 | 127 | 鳥取市立大正保育園改築事業 | 363.2 |
| 47 | 小学校校舎改修事業 | 16.6 | 128 | 汚水処理施設統合整備事業(酒ノ津・船磯地区) | 51.1 |
| 48 | 鳥取市立用瀬小学校プール水槽内補修事業 | 9.4 | 129 | 多岐ヶ池駐車場整備事業 | 4.7 |
| 49 | 鳥取市立湖山小学校屋外運動場改修事業 | 77.6 | 130 | 鳥取駅周辺再生整備事業 | 23.7 |
| 50 | 中ノ郷体育館新設事業 | 175.0 | 131 | 公共サイン整備事業 | 5.0 |
| 51 | 道の駅案内看板設置事業 | 5.3 | 132 | 公園整備事業(白兎周辺整備) | 144.6 |
| 52 | 除雪機庫車庫移転事業 | 33.2 | 133 | 消防ポンプ格納庫整備事業(松保分団) | 16.0 |
| 53 | 市道美萩線道路整備事業 | 137.4 | 134 | 鳥取市立福葉山小学校耐震補強事業 | 4.6 |
| 54 | 市道滝山6号道路整備事業 | 299.8 | 135 | 鳥取市立美和小学校耐震補強事業 | 4.6 |
| 55 | (仮称)鹿野往來交流館(屋台会館)建設事業 | 103.0 | 136 | 鳥取市立明徳小学校耐震補強事業 | 109.7 |
| 56 | 県営林道整備事業地元負担金 | 72.6 | 137 | 給食設備整備事業 | 18.6 |
| 57 | 集落名表示板設置事業 | 57.8 | 138 | 海洋の家体育館整備事業 | 2.3 |
| 58 | 鳥取市勤労青少年ホーム体育館改修事業 | 8.2 | 139 | 保育園耐震補強事業(白兎・美和) | 620.2 |
| 59 | 若倉地区公民館新築事業 | 141.1 | 140 | 地区公民館耐震補強事業 | 11.2 |
| 60 | 移動図書館車整備事業 | 9.7 | 141 | 小学校地下タンク改修事業(彦坂・河原) | 3.0 |
| 61 | プール整備事業 | 11.7 | 142 | 鳥取市立南中学校校舎増築事業 | 101.3 |
| 62 | 携帯電話等エリア整備事業 | 1.5 | 143 | 鳥取市立気高中学校耐震補強事業 | 6.7 |
| 63 | 市道橋梁改修事業(補正予算債分) | 274.4 | 144 | 鳥取市立用瀬中学校校舎改築事業 | 232.5 |
| 64 | 林道三滝線改良事業 | 8.5 | 145 | 鳥取市立桜ヶ丘中学校エアコン整備事業 | 4.1 |
| 65 | 新鳥取市広域CATV網整備事業 | 3,511.3 | 146 | 中学校防球ネット整備事業(江山・桜ヶ丘) | 10.3 |
| 66 | 幼保一元化施設整備事業 | 833.9 | 147 | 鳥取市立北中学校校舎改築事業 | 283.0 |
| 67 | 市道江津浜線緊急地方道整備事業 | 170.4 | 148 | 鳥取市立米里小学校耐震補強事業 | 4.6 |
| 68 | 白兎の館(仮称)整備事業 | 493.5 | 149 | 鳥取市立美保小学校耐震補強事業 | 3.8 |
| 69 | 震災対策整備事業(石綿管更新) | 46.6 | 150 | 鳥取市立大正小学校耐震補強事業 | 5.7 |
| 70 | 鳥取市役所駅南庁舎取得事業 | 762.2 | 151 | 鳥取市立倉田小学校耐震補強事業 | 6.8 |
| 71 | 鳥取市立中央図書館(移転拡張)整備事業 | 812.0 | 152 | 鳥取市立東中学校耐震補強事業 | 2.8 |
| 72 | 防災行政無線整備事業 | 193.8 | 153 | 鳥取市立河原中学校屋外環境整備事業 | 22.4 |
| 73 | 国府町給食センター整備事業 | 155.4 | 154 | 保育園耐震補強事業(貫露・高桑) | 45.6 |
| 74 | 合併市町村振興基金造成事業 | 3,800.0 | 155 | 鳥取市武道館整備事業 | 23.8 |
| 75 | 消防施設等整備事業 | 27.0 | 156 | 湖山地区公民館新築事業 | 37.0 |
| 76 | 消防ポンプ格納庫整備事業 | 12.1 | 157 | 可燃物処理場整備事業 | 19.7 |
| 77 | 消防ポンプ格納庫整備事業(神戸分団) | 12.8 | 158 | 都市再整備事業(用瀬地区) | 1.6 |
| 78 | 小型ポンプ整備事業 | 2.8 | 159 | 鳥取自動車道利用促進事業 | 1.5 |
| 79 | 消防ポンプ車整備事業 | 52.1 | 160 | 消防署東町出張所移転整備事業 | 97.6 |
| 80 | シルバー人材センターワークプラザ | 15.8 | | | |
| 81 | 末恒屋内運動場増築事業 | 149.2 | | | |
| | | | 合 計 | | 29,334.4 |

(出典) 鳥取市総務部行政財政改革課提供資料

表3 事業費5億円以上の合併特例債活用事業一覧(2014年5月31日現在)

(単位:千円)

| 番号 | 事業名 | 事業費 | 起債借入額 | 事業期間 | 区分 | 進捗 |
|-----|---------------------|-----------|-----------|----------|------------------|----|
| 2 | 鳥取地域・国府地域防災行政無線整備事業 | 967,834 | 919,200 | 18～22 | 単独 | 完了 |
| 6 | 河原幼稚園整備事業 | 530,212 | 463,600 | 20～22 | 単独 | 完了 |
| 8 | 市道橋梁改修事業 | 1,279,786 | 532,900 | 20～26 | 補助 | 継続 |
| 12 | 西町緑地整備事業 | 746,068 | 479,100 | 20～24 | 補助 | 完了 |
| 13 | 重箱緑地整備事業 | 609,611 | 280,200 | 16～22 | 補助 | 完了 |
| 15 | 片原駐車場整備事業 | 508,886 | 230,800 | 21～22 | 補助 | 完了 |
| 21 | 鳥取市立修立小学校校舎改築事業 | 896,870 | 533,100 | 19～23 | 補助 | 完了 |
| 22 | 鳥取市立末恒小学校耐震補強事業 | 281,730 | 216,400 | 20～22 | 補助 | 完了 |
| 28 | 鳥取市立河原中学校校舎改築事業 | 625,386 | 617,700 | 21～24 | 補助 | 完了 |
| 29 | 鳥取市立小中学校耐震補強事業 | 879,368 | 530,000 | 18～24 | 補助 | 完了 |
| 54 | 市道庵山6号道路整備事業 | 730,000 | 299,800 | 17～23 | 補助 | 完了 |
| 65 | 新鳥取市広域CATV網整備事業 | 3,696,200 | 3,511,300 | 16～18 | 単独 | 完了 |
| 66 | 幼保一元化施設整備事業 | 1,521,270 | 833,900 | 16～17 | 補助 | 完了 |
| 68 | 白兎の館(仮称)整備事業 | 520,000 | 493,500 | 16～17 | 単独 | 完了 |
| 70 | 鳥取市役所駅南庁舎取得事業 | 802,400 | 762,200 | 16～16 | 単独 | 完了 |
| 71 | 鳥取市立中央図書館(移転拡張)整備事業 | 854,700 | 812,000 | 16～16 | 単独 | 完了 |
| 82 | 鳥取市立城北小学校校舎増改築事業 | 1,122,388 | 776,600 | 18～19 | 補助 | 完了 |
| 83 | 鳥取市立桜ヶ丘中学校増築事業 | 452,645 | 310,100 | 18～20 | 補助 | 完了 |
| 93 | 鳥取市立美保南小学校校舎増築事業 | 385,517 | 271,600 | 19～20 | 補助 | 完了 |
| 97 | 砂の美術館整備事業 | 738,335 | 701,200 | 19・23・25 | 単独 | 完了 |
| 105 | 市道駅前太平線空間整備事業 | 1,081,092 | 481,700 | 22～24 | 補助 | 完了 |
| 106 | 湖山池公園整備事業 | 576,784 | 268,400 | 22～26 | 補助 | 継続 |
| 117 | 鳥取市弓道場整備事業 | 495,718 | 468,100 | 23～25 | 単独 | 完了 |
| 118 | (仮称)若葉台スポーツセンター整備事業 | 1,779,470 | 1,589,400 | 23～24 | その他 (TOTO助成金) | 完了 |
| 124 | 河原工業団地関連施設整備事業 | 1,032,681 | 677,900 | 21～28 | 補助 | 継続 |
| 127 | 鳥取市立大正保育園改築事業 | 447,554 | 363,200 | 23～25 | 単独 | 完了 |
| 139 | 保育園耐震補強事業(白兎・美和) | 718,238 | 620,200 | 24～26 | 補助 | 継続 |
| 144 | 鳥取市立用瀬中学校校舎改築事業 | 998,367 | 232,500 | 23～25 | 補助 | 完了 |
| 147 | 鳥取市立北中学校校舎改築事業 | 583,847 | 283,000 | 24～27 | 補助 | 継続 |

※ H25からH26への継続事業費除く

(出典) 鳥取市総務部行財政改革課提供資料

まず、歳出の側面からみると、今後の鳥取市が予定している膨大な公共事業に関係する問題が浮かび上がってくる。

第1に、表2をみていただきたい。これは合併特例債に関わる公共事業の一覧である。合併特例債は合併後10年以内に限って活用できる債務として創設された。それが、東日本大震災を契機に5年延長されることが決定して現在に至っている。ともあれ、使用期限が迫っており合併した自治体はその活用の最後の検討に入っている。財政が厳しい自治体にとって、合併特例債は貴重な財源であることには間違いない。

そこで、鳥取市においても合併特例債を使って、さまざまな公共事業を実施しようと計画している。なかでも、5億円以上の事業費を使う事業を選んで示したのが表3である。新規の大型公共事業や改修事業（現在継続中のもの、今後予定のもの）がずらりと並んでいる。ここにはまだ、議会の同意がとれていないという理由で、事業費140億円かかると言われている可燃物処理場建設や65億6000億円の市庁舎の新築・移転などの超大型の公共事業が含まれていない。これらを合わせれば、さらに事業費は莫大なものに膨れあがる。

しかも、この一覧表から明らかなように、事業費の大半は合併特例債を含む借金から成り立っている。現在の膨大な借金の上に、さらにこれらの借金が重なってゆく構図だ。

第2に、上記の表には十分に反映されていないが、「公共施設の更新問題」がある。この公共施設の更新問題とは、高度経済成長期以降に集中的に建設されてきた公共施設が、今後一斉かつ大量に建て替えや大規模な改修が必要となる事態を迎えることをさす。この問題の中心は、何と言っても更新に要する費用であり、財政問題に収斂せざるをえない。鳥取市の試算によると、なんと今後50年間に毎年65億円必要であるとの見通しである。

もちろん、対象となる全ての公共施設を更新すればの話であるが、現在の鳥取市の財政状況で、そのような資金が用意できるはずはない。そこで今後、どの施設を廃棄し、どの施設を建て替えるかあるいは改修するかを選別がおこなわれる。施設の使用状況などを計って決定することになるが、安易な効率性を指標にすれば、人口の多い地域が有利となり、周辺地域は不利となる。この点でも地域間格差を拡大しないように注意しなければならない。

第3に、合併特例債の負担問題である。前に述べたように、この合併特例債については市町村合併を進める手段として大いに宣伝された。なんと言っても、財政危機にあえぎ新規の財源に乏しい自治体にとっては魅力的な財源に映った。なぜなら、合併特例債の仕組みは、合併すればその合併に関わる事業の95%の事業費を合併特例債で調達でき、この債務を返済する際には国が地方交付税でその70%を措置してくれるというものであったからである。

鳥取市も合併特例債のこの魅力に駆られて合併した自治体の一つである。鳥取市は合併にともなって作成した「新市まちづくり計画」において、合併特例債の借入限度額を545億円と定めた。この額は、鳥取市の年間予算の約65%にあたる膨大なものである。現在、鳥取市は合併して以来、合併特例債545億円のうち約300億円（正確には293億3440万円－2014年5月31日現在）を使ってきた。期限は後5年。残りの額を使って、鳥取市は先に示したような種々の公共事業を展開する予定にしている。

しかし、注意しなければならない。合併特例債に過度に依存した財政運営は、確実に自治体財政を蝕んでいく。その典型例が、1999年の平成大合併のフロントランナーとなった兵庫県篠山市だ。篠山町、丹南町、西紀町、今田町の4町で合併してできた篠山市は、中央図書館、市民センター、チルドレンズミュージアム、斎場・火葬場など、この合併特例債を使って次から次ぎへと大型公共

事業を推進していった。最初は、合併すればこんなにすばらしいことができると篠山市は全国的に持てはやされた。だが、それも束の間。しだいに篠山市は財政難を引き起こし、一時は財政破綻かと騒がれるまでになった。いまでは、この時に造った施設を維持するのに汲々の財政運営を強いられている⁽¹⁶⁾。

なぜ、篠山市はそのような事態になってしまったのか。その理由は、合併特例債の仕組みにある。深刻な財政危機にあった自治体にとって、この合併特例債はそれこそ降ってわいたような新規の資金と映ったに違いない。これまで造ろうとして資金不足で造れなかった施設を、合併のためだからといえはなんでも造れる。しかも、この資金の7割は国が返済してくれる。こんな有利な制度はない。そう自治体は考えたのだ。

だから、篠山市は合併特例債の借入限度額の上限ぎりぎりまで利用しようとした。しかし、その額が大きければ大きい程、国の7割に対して自治体の3割負担とはいえ、重いことには変わりはない。すでに合併によって寄せ集められた各自自治体の莫大な借金に加えて、合併特例債の借金加わるのだから、財政がますます悪化するの当たり前だ。これに、全額自治体負担の施設維持費が付け加わる。万事休すとはこのことであろう。篠山市の二の舞になってはいけない。

（２）歳入に関する課題

では、以上の歳出上の課題に対して、歳入面ではどうであろうか。

まず、人口の減少と所得低下に伴う地方税の減収に注意しなければならない。鳥取市は合併とともに特例市の要件をかるうじて満たし、山陰初の20万（20万1740人—2005年）都市となった。しかしその後、2010年には20万3000人に増える⁽¹⁷⁾とする鳥取市の見込みに反して、実際には19万7449人へと減少し20万人口を早くも割り込んでしまった。今後、ますます人口は減少し、2015年には19万5000人、2020年には19万3000人になると鳥取市は予想している⁽¹⁸⁾。

それにともなって、地方税は確実に減少する。地方税のなかでも中核をなす個人住民税は2007年の83億3616万円から2013年には77億6664万円へと減少した。また、固定資産税は同年の120億702万円から108億7794万円とこの6年間に12億円も減少している⁽¹⁹⁾。これは、人口減少と住民所得の低下を反映して住民個人の納税力の弱体化が現れている結果だ。さらに、固定資産税の大きな落ち込みには、鳥取三洋電機工場の閉鎖に見られるような地元企業の不振が反映している。

今後、ますます鳥取市の人口は減少する一方で、人口が増大する見込みはない。大都市とは違って労働者の名目賃金よりも遙かに物価の高騰が続いているため、実質賃金は確実に低下をしている。また大都市のような大企業は皆無であるため、アベノミクスの恩恵にあずかる法人住民税や固定資産税の増収は望めない。これでは鳥取市の地方税収が増えるはずがない。

一方、依存財源である地方交付税や国庫支出金の見通しはどうであろう。地方交付税に関しては今のところ鳥取市は合併算定替の特例を受けている。しかし、これも10年で期限切れを迎え、いよいよ来年度から削減されていく。以降、5年間の激減緩和措置を経て、16年目からは完全に地方交付税の合併算定替は終了する。その結果、地方交付税は大幅に減る。鳥取市はその減少額を57億円と見積もっている。

表4 歳入決算額の推移

(百万円)

| | H13 | H14 | H15 | H16 | H17 | H18 | H19 | H20 | H21 | H22 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 市税 | 24,489 | 24,329 | 23,348 | 23,774 | 23,608 | 23,471 | 24,970 | 25,444 | 23,964 | 23,832 |
| 地方譲与税 | 758 | 765 | 806 | 1,163 | 1,514 | 2,234 | 791 | 762 | 721 | 704 |
| 地方交付税 | 22,761 | 21,836 | 21,180 | 21,428 | 22,367 | 22,311 | 22,433 | 24,147 | 23,562 | 25,176 |
| 地方特例交付金 | 873 | 856 | 809 | 776 | 804 | 593 | 163 | 309 | 291 | 335 |
| 国庫支出金 | 7,135 | 6,554 | 7,309 | 7,019 | 7,014 | 6,068 | 6,174 | 9,756 | 9,732 | 12,292 |
| 県支出金 | 6,419 | 6,106 | 5,717 | 4,513 | 4,328 | 3,994 | 4,400 | 4,360 | 5,261 | 6,260 |
| 繰入金 | 4,406 | 7,192 | 7,425 | 8,084 | 2,284 | 2,134 | 1,170 | 217 | 471 | 495 |
| 諸収入 | 9,039 | 7,722 | 7,413 | 8,056 | 7,524 | 8,706 | 8,457 | 8,284 | 8,296 | 8,428 |
| 市債 | 11,245 | 10,663 | 11,464 | 14,909 | 10,260 | 7,271 | 7,211 | 6,689 | 7,792 | 7,626 |
| その他 | 9,298 | 7,463 | 7,369 | 7,538 | 6,981 | 6,498 | 6,906 | 6,498 | 10,067 | 7,466 |
| 合計 | 96,423 | 93,486 | 92,840 | 97,260 | 86,684 | 83,280 | 82,675 | 86,466 | 90,157 | 92,614 |

歳入決算額の構成比率

(%)

| | H13 | H14 | H15 | H16 | H17 | H18 | H19 | H20 | H21 | H22 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 市税 | 25.4% | 26.0% | 25.1% | 24.4% | 27.2% | 28.2% | 30.2% | 29.4% | 26.6% | 25.7% |
| 地方譲与税 | 0.8% | 0.8% | 0.9% | 1.2% | 1.7% | 2.7% | 1.0% | 0.9% | 0.8% | 0.8% |
| 地方交付税 | 23.6% | 23.4% | 22.8% | 22.0% | 25.8% | 26.8% | 27.1% | 27.9% | 26.1% | 27.2% |
| 地方特例交付金 | 0.9% | 0.9% | 0.9% | 0.8% | 0.9% | 0.7% | 0.2% | 0.4% | 0.3% | 0.4% |
| 国庫支出金 | 7.4% | 7.0% | 7.9% | 7.2% | 8.1% | 7.3% | 7.5% | 11.3% | 10.8% | 13.3% |
| 県支出金 | 6.7% | 6.5% | 6.2% | 4.6% | 5.0% | 4.8% | 5.3% | 5.0% | 5.8% | 6.8% |
| 繰入金 | 4.6% | 7.7% | 8.0% | 8.3% | 2.6% | 2.6% | 1.4% | 0.3% | 0.5% | 0.5% |
| 諸収入 | 9.4% | 8.3% | 8.0% | 8.3% | 8.7% | 10.5% | 10.2% | 9.6% | 9.2% | 9.1% |
| 市債 | 11.7% | 11.4% | 12.3% | 15.3% | 11.8% | 8.7% | 8.7% | 7.7% | 8.7% | 8.2% |
| その他 | 9.5% | 8.0% | 7.9% | 7.9% | 8.2% | 7.7% | 8.4% | 7.5% | 11.2% | 8.0% |
| 合計 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |

(出典) 鳥取市総務部行財政改革課「鳥取市の決算推移」

他方、国庫支出金はどうか。表4は、2003（平成15）年から2010（平成22）年までの歳入決算額の推移を決算ベースで示したものである。このなかで国庫支出金の推移をみると、その間、金額では73億から108億へ増大し、構成比率においても6.2%から11.5%へと大幅に伸びているのがわかる。とくに、2010年を画期として国庫支出金の大幅増が起きている。

この原因としては、2009年に民主党政権が成立して、その前期段階では子育て、教育、農業などへの国庫支出金の増額の影響が、また後期から安倍政権の誕生による「人からコンクリート」へと公共事業の復活にともなって国庫支出金が増額されたことによる。国の公共事業に自治体を協力させる手段として、国が省庁縦割りの紐付き補助金である国庫支出金を利用しているためだ。

しかし、国庫支出金はもともと使途が国によってあらかじめ決められるため、国の政策を地方に

従わせる手段であり地方分権化に逆行するものとして批判されてきた。とくに、道路や橋梁、および箱物建設などの公共事業にともなう国庫支出金は、地方の需要に反して無駄な事業を実施させる原因ともなっていた。そのため、国庫支出金は徐々に削減され一般財源化されてきた歴史がある。したがって、現在この国庫支出金が増えているからといって、これが今後も続くと思っははいけない。国庫支出金の増額は一時的なものに終わる可能性が高い。なのに、それに頼る財政運営は非常に危険である。

以上の考察から、鳥取市の財政は今後、ますます減少する歳入と膨張を続けようとする歳出のギャップが拡大し、財政健全化とはほど遠い時点に行ってしまう、気づいた時にはもう引き返せない事態にならないとも限らない、そうした危険な分岐点に、いま差し掛かっていることがわかる。

5. 市をめぐる警戒すべき最近の財政問題

(1) 合併特例債をめぐる財政問題

最近、市の財政をめぐって新たな問題が生じている。

第1に、合併特例債を活用できる期限が、後5年を残すのみとなった。そのため、全国の合併地域ではこの特例債をめぐって活発な動きが起きている。今のうちに使い切ろうというわけだ。

本文で述べたように、鳥取市においても合併特例債550億円にのぼる借入限度額のうち、今までに約300億円を使い、残り250億円となっている。この特例債の活用をめぐって、現在鳥取市では収拾のめどが立たない事態が生じている。それが、鳥取市庁舎の新築・移転問題だ。

市長と議会が、現在の鳥取市庁舎を鳥取駅周辺に移転し新築しようとしたことに対して、市民の広範な反対運動が起き住民投票にまで発展した。その結果、新築・移転が否定されて、現地での市庁舎の改修を要求した市民運動が勝利した。それを受けて、いったん市長は新築・移転を断念したにも関わらず、すぐさま意見を取り消しあくまでも新築・移転を強行すると表明した。議会もそれに迫随して、新築・移転の決議をあげる事態になっている。こうした、民意を無視する鳥取市に対して、市民もその不当性を訴え粘り強い反対運動を続けており、未だに収拾のめどが立っていない。

実は、鳥取市が執拗なまでに市庁舎の新築にこだわる理由の一つに、早く合併特例債を使いたいとの思いがある。しかし、自治体が3割負担するだけで新築できることが、それほど魅力的なのだろうか、検討しておこう。

第1に、財政的に余裕がある際にはともかく、膨大な債務残高を抱え非常に厳しい財政運営をしている自治体にとって、3割だと言ってもその負担を軽視してはいけない。合併特例債で調達する金額が大きければ大きいほど3割負担は自治体財政を確実に圧迫する。1999年改正合併特例法の適用を受けて、平成合併の第1号となった篠山市は、本文で述べたように、合併以降次々と大型公共事業を実施していった。2006年度末までに篠山市が支出した公共事業費は234億円。その75パーセントに当たる162億円が合併特例債によって実施された⁽²⁰⁾。その結果、負債は累積し「第2の夕張か」と言われるほど財政悪化が進んでいった。

第2に、国が負担する残りの7割の財源は、地方交付税という元々国民の負担で支払われる税金だ。国民が支払う税金のなかで所得税、消費税、法人税、酒税、たばこ税の約30%が地方交付税の財源である。天から降ってくるわけではない。それを、使わなければ損であるという感覚を、そもそも見直す必要がある。

第3に、国家の財政危機がますます緊迫しているなかで、今後地方交付税が約束どおり支払われ

るか、不透明であることにも注意しなければならない。たとえ、合併特例債に関わる交付税が支払われたとしても、本体の地方交付税が削減されれば元も子もないからだ。

第4に、合併特例債は新築のものしか使えないわけではない。合併地域での耐震改修に大いに利用できる。現に、学校や公民館の耐震改修、道路、橋梁などインフラの改修に使っている。したがって、市庁舎の耐震改修にも使えることは言うまでもない。もちろんその場合でも、新築する場合と同様に自治体の3割負担を適用することができる。

現在の厳しい鳥取市の財政状況を考えれば、何も無理をして新築をすることはない。今あるものをどれだけ安全で長持ちさせるかを考える必要がある。現代の優れた耐震改修の技術を使えば、後数十年の寿命は保つことができる。このような考え方は、欧米を見ればわかるように世界の流れであり、わが国でも学校や公民館など公共施設では現在盛んに取り入れられている。

鳥取市も人口減少にともなって、今後大きく変化していくであろう。市民の利便性を考えてコンパクトなまちづくりが求められる。その時に、コンパクトシティに見合ったコンパクトで機能的な市庁舎を、市民の声を反映させながら新築していけばいいのではなかろうか。合併特例債を使わなければならないからといって、いま急ぐ必要はない。

（２）地方中核都市をめぐる財政問題

第2に、本年（2014年）5月、地方自治法の改正によって特例市の廃止が決定した。施行は2015年4月からとなる。それに合わせて、現在特例市である鳥取市は、2018年度から中核市への移行をめざして準備中である⁽²¹⁾。この格上げの措置に対して、鳥取市は歓迎ムード一色だ。

しかし、中核市になれば、民生、保健衛生、環境保全、都市計画、文教などの行政分野において、県から2000にも及ぶ新たな権限が移譲され、飛躍的に事務量が増大することが予想される。しかし、それをこなす財源不足とこれまでの地方行革による職員削減のため、自治体に新たな困難が生じることとなろう。権限が拡大すると言って浮かれている場合ではない。

この特例市から中核市への移行に関連して、現在、地方中核都市の充実が声高に叫ばれ出している。その発端となったのは、増田寛也氏を座長とする「日本創成会議」・人口減少問題検討分科会の調査報告書⁽²²⁾である。

報告書のポイントは、今後ますます東京を中心とする大都市圏への人口集中が続き、地方において消滅する自治体が続出する。その結果、将来わが国には大都市圏のみが存在する「極点社会」が到来。こうして「ブラックホール」と化して人口を吸収した大都市は出生率が低い地域であるため、大都市への人口集中が日本全体としてさらなる急速な人口減少を招く、というものである。

その論拠となったのは、20～39歳の女性の人口動態だ。この若者女性人口が2040年には896の自治体において5割以上減ってしまうために、その頃には将来的に全国1800ある市区町村の半分の896自治体が存続困難となるとした。このように自治体消滅の恐れのある自治体数が示されただけではなく、具体的にその自治体名までも公表されたとすると、嫌がおうにも全国に衝撃をもって受け止められざるをえない。

もっとも、この報告書に対しては、最近のUターン、Jターン、Iターンなど様々な形態をとっての大都市から地方への人口移動や、地域での雇用創出に努力し人口流出をくい止めている事例などを軽視しているのではないか、という批判もできる。しかし、これらは現在、全体として地方から人口を押し出す力にはとうてい抗しえない。

考えてみると、地方からの若者人口の流出は顕著であっても、今のところは地域での高齢者人口

の増大がみられる。しかし、いずれは年代が経つにつれて高齢者人口も減少する。すると、今まで高齢者をサポートしていた介護、医療など福祉事業も衰退し事業所の閉鎖や事業所の大都市への移転が起こる。

結果として、こうした事業に従事していた地域の労働者の雇用が失われる。あるいは、まだ高齢者が増え続けている大都市に向けて事業の移転が起こり、それにとまって労働者の大都市への移動が起きる。とくに、介護・医療など福祉関係の従事者には女性の比重が高い。この若者女性の人口流出は、いっそうの地域人口の減少に拍車をかけることになる。

それだけではない。こうして大都市圏に吸収された女性を待ち受けているのは、最も子育てが困難な環境である。過酷な労働と低賃金、希薄な隣人関係とあつては結婚・出産・子育てへのハードルをスムーズに越えていくのは容易ではない。事実、東京は出生率では全国最悪の 1.09（全国平均 1.41）である。これでは日本全体の人口減少を加速させるだけだ。

報告書はこうした現状と今後の見通しを述べて、いくつかの対策に言及している。その一つに、地方中核都市の強化をつうじて人口減少や地域経済の弱体化など地方の衰退にブレーキをかけようと呼びかけがある。そして、鳥取市は中国地方におけるこの中心都市の一つであるに違いない。

さっそく政府は、この報告書の内容を今後の地方対策に取り入れようと動き出している。首相自らが本部長になり、地方創生担当大臣に石破茂氏を据え、全閣僚がメンバーとなって本年 9 月内閣改造とともに、「まち・ひと・しごと創生本部」を立ち上げた。この「地方創生本部」は、政府の説明によると従来の縦割り行政から脱却して、地方での雇用の創出や子育て支援などの対策を打ち出す司令塔として位置づけられている。

おそらく政府は、今後この地方対策のとして、いつもの財政特例をちらつかせて地方中核都市の育成を一つの目玉政策として推進してくるであろう。先の地方自治法の改正による新たな中核都市の誕生は、このような政策と無関係ではあるまい。

しかし、一見目新しいこうした対策も、実はこれまでの政策の継続に過ぎない。最近の典型例は市町村合併だが、市町村合併は地域の強化に結びついただろうか。むしろ、中心地域と周辺地域との地域間格差の拡大に帰着し、鳥取市の合併が示しているように全体として地域力を弱める結果になってしまった。このような反省もなく、地方中核都市の強化策は再び同様の結果を招き、中核都市以外の地域の切り捨てに終わってしまう危険性が高いと言わなければならない。

さらに、地方中核都市に名乗りを上げるために、今後また再び市町村合併が展開されるかもしれない。こうして規模が拡大した自治体が誕生していけば、現在の府県の役割は後退し、道州制の導入が再び検討される時期が来るであろう⁽²³⁾。

おわりに

ふり返ってみると、これまで政府は地方の過疎化が進み地方の衰退が深刻化するという危機感を背景に、さまざまな地域対策を打ち出してきた。

代表的なものに、1990 年代初頭、バブルの崩壊にともなう経済不況に対して地方自治体を動員して、大々的に展開された公共事業がある。しかし、結果は莫大な財政支出をともなった割には景気回復には結びつかず、膨大な借金だけが積み上がるという結果になった。

さらに 2000 年代に入り、地方分権の受け皿となるような強い自治体をつくることを目指して全国的に市町村合併が実施された。本文で指摘したように、これによって合併地域の中心部と周辺部と

の格差は増大し、とりわけ周辺地域の人口は合併を契機により一層減少し過疎化の進展に拍車がかかり、合併自治体全体が衰退するという結果となった。合併当初の約束とは違って住民への行政サービスは削減され、逆に税や医療検診料、保育料、水道料などの公共料金の値上げが相次ぎ、住民の負担は増大し続けてきた。その結果、合併以前に比べて地域の住民を支える生活基盤は弱体化してしまっただけである。

今後の自治体は、このような過去の経験から学んで、国の政策に容易に相乗りせず、自らの頭で考えて自らの地域に合った政策を実施できる自治体へと脱皮しなければならない。現在の自治体を取り巻く状況は、こうした自治体の課題を今一度自覚し、今後の行財政運営に生かすことを強く求めている。

注

- (1) 詳しくは、藤田安一「鳥取市庁舎の建て替えをめぐる住民投票の特徴と意義」(『地域学論集』第9巻 第2号, 2012年), および市庁舎新築移転を問う市民の会編『「市民の会」400日のたたかい―鳥取市庁舎建設をめぐる住民投票運動の記録―』(2012年) 参照。
- (2) 詳しくは、藤田安一「市町村合併と自治体財政」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻 第2号, 2003年) 参照。
- (3) 鳥取市『鳥取市誌(Ⅰ)』1972年, 542ページ。
- (4) 詳しくは、藤田安一「転換期にある鳥取市財政の現状と課題」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻 第2号, 2003年) 参照。
- (5) 鳥取県市町村振興協会『鳥取県市町村要覧』(1992年度版, 2001年度版) 参照。
- (6) 鳥取市『市勢要覧』(2004年度版, 2006年度版) 参照。
- (7) 鳥取県市町村振興協会『鳥取県市町村要覧』(2004年度版, 2006年度版) 参照。
- (8) 詳しくは、藤田安一「三位一体改革と地方財政危機の進展」(『地域学論集』第3巻 第1号, 2006年) 参照。
- (9) 前掲『鳥取県市町村要覧』(2013年度版) 参照。
- (10) 同上
- (11) 前掲『鳥取県市町村要覧』(各年度版) 参照。
- (12) 鳥取市「明るい鳥取市の未来を築く予算」2014年2月14日。
- (13) 同上
- (14) 鳥取市行財政改革課「第5次鳥取市行財政改革大綱に基づく実施計画の進捗状況について」。
- (15) 前掲「明るい鳥取市の未来を築く予算」。
- (16) 詳しくは、藤田安一「検証・市町村合併後の兵庫県篠山市財政」(『地域学論集』第4巻 第3号, 2008年) 参照。
- (17) 鳥取市企画調整課「第8次鳥取市総合計画」2006年5月。
- (18) 鳥取市行財政改革課「第9次鳥取市総合計画」2011年5月。
- (19) 前掲『市勢要覧』(各年度版) 参照。
- (20) 前掲「検証・市町村合併後の兵庫県篠山市財政」参照。
- (21) 鳥取市総務課「中核市移行の取り組みについて」2014年6月10日。

- (22) この報告は、増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』（中央公論新社、2014年）に所収。
- (23) 道州制に関しては、藤田安一「道州制と現代地方自治の危機」（『都市問題研究』2006年9月号），および同「市町村合併から道州制へ」（『地域学論集』第3巻第2号，2006年）参照。

（2014年10月3日受付，2014年10月30日受理）